Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 130 Wijziging van enige onderwijswetten in verband met het invoeren van de verplichting voor scholen zorg te dragen voor de sociale veiligheid op school

Nr. 4 ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 11 december 2014 en het nader rapport d.d. 16 januari 2015, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 november 2014, no. 2014002187, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van een wet tot wijziging van enige onderwijswetten in verband met het invoeren van de verplichting voor scholen om de sociale veiligheid op school te waarborgen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel introduceert een verplichting voor het bevoegd gezag van scholen om de sociale veiligheid van leerlingen te waarborgen en om pesten actief tegen te gaan. Hiertoe moet het bevoegd gezag van een school in elk geval een sociaal veiligheidsbeleid voeren, moet de sociale veiligheid worden gemonitord en moet een coördinator aanwezig zijn. Deze coördinator houdt zich bezig met het coördineren van het beleid inzake het tegengaan van pesten en fungeert als aanspreekpunt in het kader van pesten.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat sociale veiligheid een belangrijke voorwaarde is voor het welbevinden van leerlingen op school. De vraag is echter of – mede in het licht van de bestaande wettelijke verplichtingen op dit punt – een extra wettelijke verplichting nuttig en nodig is. Onderwijsinstellingen zijn nu al verplicht in de schoolgids – waarvoor een instemmingsbevoegdheid van de medezeg-

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kst-34130-4
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

genschapsraad geldt – aandacht te besteden aan de veiligheid op school en het pesten effectief tegen te gaan. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) kan nakoming van deze verplichting met een bekostigingssanctie afdwingen. Daarnaast onderzoekt de inspectie blijkens haar toezichtkader of de school het welbevinden van de leerlingen monitort. Het ontbreken hiervan kan leiden tot de kwalificatie zwakke school. De Afdeling heeft opmerkingen over het nut en de noodzaak van het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet in zijn huidige vorm naar de Kamer te zenden. Verder maakt de Afdeling opmerkingen over de wijze waarop de voornoemde verplichting van het bevoegd gezag is vormgegeven en over de reikwijdte van het voorstel.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 november 2014, nr. 2014002187, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 11 december 2014, nr. W05.14.0411/I, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal inhoudelijke opmerkingen over het voorstel. Hieronder wordt ingegaan op deze opmerkingen van de Afdeling waarbij de indeling van het advies van de Afdeling wordt gehanteerd.

1. Nut en noodzaak van het voorstel

a. Waarborgen sociale veiligheid

Het wetsvoorstel verplicht het bevoegd gezag zorg te dragen voor de sociale veilig op scholen.[2] *In het primair onderwijs dient het bevoegd gezag de sociale veiligheid op school zelfs te waarborgen.*[3] *Het voorstel benoemt drie concrete verplichtingen: het voeren van een sociaal veiligheidsbeleid, het monitoren van de sociale veiligheid en het beleggen van taken bij een coördinator.*

De Afdeling merkt allereerst op dat een verplichting om de sociale veiligheid te waarborgen aanmerkelijk verder gaat dan de verplichting zorg te dragen voor de sociale veiligheid. Betreft het zorgdragen een inspanningsverplichting, het waarborgen heeft het karakter van een resultaatsverplichting. Het waarborgen van de sociale veiligheid geeft de scholen een grotere verantwoordelijkheid dan zij waar kunnen maken. Niet valt in te zien hoe een school kan waarborgen dat iedereen veilig is, laat staan zich veilig voelt. Het is voor een school uiterst moeilijk om pesten tegen te gaan. Ook een effectief anti-pestbeleid kan niet uitsluiten dat zich incidenten blijven voordoen. Voorts garanderen de in het wetsvoorstel opgenomen instrumenten geenszins dat pesten tot het verleden zal behoren.

b. Bestaande situatie

Voor zover de scholen in het wetsvoorstel worden verplicht zorg te dragen voor de sociale veiligheid merkt de Afdeling het volgende op. Sinds 2004 zijn scholen verplicht om in de schoolgids informatie op te nemen over hun beleid met betrekking tot de veiligheid.[4] *Dit betekent dat scholen op*

---

[2] Artikelen II tot en met V van het wetsvoorstel.
[3] Artikel I van het wetsvoorstel.
[4] Artikelen 13, eerste lid, onderdeel i, van de WPO, 24a, eerste lid, onderdeel g, van de WVO en 22, eerste lid, onderdeel h, van de WEC.

dit punt beleid moeten ontwikkelen en uitvoeren. In de rechtspraak wordt dit aangemerkt als een «vergaande inspanningsverplichting» om zorg te dragen voor een veilige leeromgeving,[5] waaronder een functionerend pestbeleid.[6] Ouders kunnen scholen aansprakelijk stellen voor het niet-nakomen van deze verplichting. De inspectie houdt toezicht op deze verplichting, die zich blijkens het voorgaande niet hoeft te beperken tot de inhoud van de schoolgids, maar ook de feitelijke uitvoering daarvan kan betreffen.

In de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) wordt voorts het schoolklimaat genoemd als een van de aspecten waarop de inspectie toeziet. Het gaat daarbij om de veiligheid op school zowel in fysiek als sociaal opzicht. In de wetsgeschiedenis wordt in dit verband het beleid van de school om pestgedrag tegen te gaan expliciet genoemd. In overeenstemming hiermee vraagt de inspectie volgens het toezichtkader scholen naar hun beleid inzake sociale veiligheid; zijn er afspraken, regels en protocollen, zijn die bekend en controleert de school of die worden nageleefd? Voorts beoordeelt de inspectie of de school zelf een goed beeld heeft van de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel; voelen leerlingen en personeel zich veilig, hoe ervaren ze het sociale klimaat op de school, zijn ze tevreden zijn over de gang van zaken, en dergelijke.[7] Tekortkomingen op deze punten kunnen leiden tot de kwalificatie zwakke school.

Op grond hiervan is de Onderwijsraad van mening dat de verplichting zorg te dragen voor sociale veiligheid al wettelijk is geregeld, zij het niet expliciet.[8] Volgens de regering is een wettelijke regeling op het niveau van de deugdelijkheidseisen niettemin van belang, omdat de inspectie niet toereikend kan handelen indien de veiligheidsbeleving van leerlingen daartoe aanleiding geeft en de school daarop niet adequaat reageert. Het wetsvoorstel geeft de inspectie de bevoegdheid om de inspanning van een school te beoordelen, in plaats van een papieren werkelijkheid, aldus de toelichting.

Zoals de Afdeling hiervoor uiteen heeft gezet, beschikt de inspectie reeds over de mogelijkheid om (de uitvoering van) het beleid te beoordelen en bekostigingssancties te treffen. De voorgestelde verplichting tot het zorgdragen voor de sociale veiligheid van leerlingen voegt daaraan niets toe.

c. Probleemanalyse

Wat de aard van de problematiek betreft wordt in de toelichting uiteengezet dat onderzoek laat zien dat 80.000 kinderen in het (speciaal) basisonderwijs en 67.000 jongeren in het voortgezet (speciaal) onderwijs zich niet veilig voelen op school. Hoewel volgens het Onderwijsverslag 2012/2013 van de inspectie veel scholen het sociale veiligheidsbeleid op orde hebben en gericht werken aan een sociaal veilig klimaat, geeft

---

[5] Uitspraak van de Rechtbank 's Hertogenbosch van 14 februari 2007, Jurisprudentie Aansprakelijkheid 2007/129, overweging 2.5: «Daarbij neemt de rechtbank als uitgangspunt dat de school wat dat betreft een inspanningsverplichting en geen resultaatsverbintenis heeft. Van een school kan immers niet verlangd worden dat zij ervoor zorg draagt dat er zich in het geheel geen pesterijen of andere vervelende situaties voordoen. Wel moet een school alle redelijkerwijs te verwachten inspanningen plegen om die situaties zoveel mogelijk te voorkomen.»

[6] Uitspraak van de Rechtbank Utrecht van 25 juni 2008, Nederlandse Jurisprudentie Feitenrechtspraak 2008/ 378, overweging 4.9: «Van een schending van de zorgplicht in dit verband zou wel sprake kunnen zijn, indien de school in haar algemeen beleid of anderszins geen of te weinig oog had voor een veilig schoolklimaat of indien de concrete situatie van de school noopte tot het nemen van specifieke (beleids)maatregelen, die de school vervolgens heeft nagelaten, zoals een klimaat, waarin pesterijen als die tegen zoon structureel voorkwamen.»

[7] Toezichtkader PO/VO 2012.

[8] Advies van 5 september 2014 over het conceptwetsvoorstel sociale veiligheid op school, blz. 3.

volgens de toelichting 15 procent van de ondervraagde leerlingen aan gedurende het schooljaar op school te zijn gepest. Ook blijkt uit het Onderwijsverslag dat het aantal meldingen bij de vertrouwensinspecteurs van de inspectie rond psychisch en fysiek geweld in de afgelopen jaren is toegenomen, waaronder de meldingen rondom pesten. «Deze cijfers in combinatie met de verschillende ernstige incidenten die zich de afgelopen jaren op diverse scholen hebben voorgedaan, vormen voor de regering aanleiding om scholen te verplichten de sociale veiligheid van leerlingen op structurele wijze te waarborgen en pesten aan te pakken», aldus de toelichting.

De Afdeling merkt op dat deze schets van de problematiek niet direct noodzaakt tot het creëren van een nieuwe wettelijke verplichting voor de scholen. Allereerst hebben de genoemde (hoge) absolute aantallen leerlingen (80.000 en 67.000) betrekking op een subjectieve veiligheidsbeleving, zonder dat in objectieve zin sprake hoeft te zijn van onveiligheid of pesten. Als vervolgens 15%van de ondervraagde leerlingen aangeeft te zijn gepest, zegt dit nog niets over de vraag of dat pesten op school (beleidsmatig) is aangepakt en bestreden. Datzelfde geldt ook voor het toenemend aantal meldingen bij de vertrouwensinspecteurs. Uit het jaarverslag over 2014 van de inspectie blijkt dat 90% van de scholen in het primair onderwijs en 95% van de scholen voor voortgezet onderwijs een sociaal veiligheidsbeleid heeft dat gericht is op het voorkomen van en het omgaan met incidenten in en om de school. In 99% van de gevallen wordt adequaat door het personeel opgetreden.

Hoewel de toelichting melding maakt van een toename van klachten en meldingen rond pesten, wordt daarbij niet aangegeven of en in hoeverre dit te wijten is aan het ontbreken van beleid op de school, aan een gebrekkige aanpak van pesten door scholen, en wat het verband is met het al dan niet monitoren van de veiligheidsbeleving.[9] *Bedacht dient te worden dat ook het maken of hebben van beleid kan leiden tot een stijging van het aantal klachten en meldingen.*

d. Effectiviteit

Hiervoor kwam reeds aan de orde dat een groot deel van de scholen een veiligheidsbeleid heeft. Tegelijkertijd meldt het verslag van de inspectie dat het hebben van een veiligheidsbeleid niet genoeg is. «De afspraken rondom veiligheid moeten ook leven binnen de school, in de praktijk worden gebracht, effectief zijn en deel uitmaken van het pedagogisch beleid van de school.»[10] *Met deze opmerking borduurt de inspectie voort op een in december 2010 gepubliceerd onderzoek naar de veiligheid op scholen. Hierin concludeert de inspectie dat «veiligheid op school niet dient te worden afgelezen aan de hand van het aantal incidenten en het bestaan van beleid, maar aan de manier waarop de school omgaat met die incidenten». Als succesfactoren voor een veilig schoolklimaat worden «door leerlingen gedragen gedragsregels, met een pedagogische ondersteuning vanuit het personeel» en «een grotere betrokkenheid van leerlingen en personeel» genoemd. Dit laatste is volgens de inspectie vooral van belang om van incidenten te leren.*[11]

---

[9] In internationaal opzicht doen Nederlandse scholen het goed. In het rapport «Health Behaviour in School-aged Children (2009/10)» behoort Nederland tot de top van landen waarin leerlingen aangeven dat hun klasgenoten aardig en behulpzaam zijn en scoort Nederland laag in percentages leerlingen dat aangeeft te zijn gepest of te pesten op school.

[10] Onderwijsinspectie, a.w., blz. 28.

[11] Inspectie van het onderwijs, veiligheid op school, casusonderzoek op 35 scholen, Utrecht december 2010, blz. 71.

In het licht van het voorgaande behoeft de effectiviteit van voorgestelde verplichting tot het waarborgen van de sociale veiligheid van leerlingen nadere motivering.

e. Neveneffecten

Sociale veiligheid maakt in de huidige situatie onderdeel uit van de zorg voor het schoolklimaat, dat weer één van de aspecten van kwaliteit is waarop de inspectie een school beoordeelt. Het voordeel hiervan is dat de verschillende aspecten van het functioneren van een school ongehinderd in samenhang op elkaar betrokken kunnen worden. Zowel de Onderwijsraad als de inspectie wijzen hierop. De Onderwijsraad stelt dat het tegengaan van pesten niet los te zien is «van de algehele verantwoordelijkheid die de school heeft voor de (sociale) veiligheid van de leeromgeving, de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen en hun fysieke en geestelijke gezondheid».[12] De inspectie stelt in voornoemd onderzoek dat het de veiligheid op school ten goede komt «als er op schoolniveau een relatie wordt gelegd tussen opvallende bevindingen uit de leerlingenzorg en de preventieve veiligheidsaanpak op school.»[13] Door de in het voorstel opgenomen wettelijke verplichtingen worden scholen geprikkeld om aan sociale veiligheid bijzondere aandacht te besteden.
De Afdeling merkt op dat hierdoor de voornoemde samenhang uit het oog kan worden verloren. Bovendien zouden andere kwaliteitsaspecten van de school hierdoor minder aandacht kunnen krijgen. Ook de Onderwijsraad heeft in zijn advies vragen bij de keuze in het voorstel «om pesten als apart onderdeel van sociale veiligheid uit te lichten en daartoe specifieke maatregelen te treffen».

f. Alternatieven voor wetgeving

Van scholen mag worden verwacht dat zij zorgen voor een effectieve aanpak van pesten. Uit de toelichting blijkt dat de PO-Raad en VO-raad een plan van aanpak hebben ontworpen voor de verbetering van de veilige omgeving op scholen en een effectievere bestrijding van pesten. Het plan van aanpak beoogt besturen, scholen en leraren te ondersteunen bij het krijgen van meer grip op de complexe werkelijkheid. Daarmee draagt het bij aan een sociaal veiliger klimaat waarin pesten zo veel mogelijk wordt voorkomen en aangepakt. Uit het plan van aanpak spreekt de overtuiging dat scholen hun verantwoordelijkheid nemen om te zorgen voor een sociaal veilig schoolklimaat voor ieder kind.
Gelet hierop rijst de vraag waarom daarnaast een wettelijke regeling nodig is.

g. Conclusie

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het voorstel te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

1. Nut en noodzaak van het voorstel

a. Waarborgen sociale veiligheid

Het advies van de Afdeling om de verplichting om de sociale veiligheid te waarborgen te vervangen door de verplichting zorg te dragen voor de sociale veiligheid is overgenomen. Door wijziging van deze verplichting

[12] Advies onderwijsraad, blz. 4.
[13] Onderzoek inspectie, blz. 71.

wordt het bevoegd gezag (hierna school) een vergaande inspanningsverplichting opgelegd om zorg te dragen voor een veilig schoolklimaat. Scholen worden aangesproken op de inspanning die ze plegen om al hun leerlingen een sociaal veilige leeromgeving te bieden en de mate waarin die als toereikend kan worden gezien. Hoewel van scholen niet kan worden gevraagd te waarborgen dat zich geen incidenten voordoen, spelen bij beantwoording van de vraag of van een toereikende inspanning sprake is ook de bereikte resultaten (zoals het succesvol optreden tegen pesten, of voldoende aandacht voor de veiligheidsbeleving van leerlingen) een rol. Zo mag van scholen waar zich problemen voordoen zo nodig een extra inspanning worden gevraagd, die nodig is om binnen de mogelijkheden van een school de sociale veiligheid maximaal te bevorderen. Dat met de wettekst wordt beoogd de school een vergaande inspanningsverplichting op te leggen, wordt in de memorie van toelichting benadrukt.

b. Bestaande situatie

De regering kan zich niet vinden in de analyse van de Afdeling dat de Inspectie van het Onderwijs (hierna inspectie) reeds over voldoende mogelijkheden beschikt om (de uitvoering van) het beleid te beoordelen en bekostigingssancties te treffen. De onderbouwing van de Afdeling valt uiteen in twee argumenten. Het betreft enerzijds de mogelijkheid van de inspectie om een bekostigingssanctie te treffen, indien het bevoegd gezag het veiligheidsbeleid niet heeft opgenomen in de schoolgids of niet handelt overeenkomstig het beleid. Anderzijds schrijft de Afdeling dat de inspectie op basis van de Wet op het onderwijstoezicht (hierna WOT) kan toezien op de uitvoering van het beleid inzake sociale veiligheid en dat eventuele tekortkomingen kunnen leiden tot de kwalificatie zwakke school. Hieronder wordt inhoudelijk ingegaan op de beide argumenten van de Afdeling.

Ten aanzien van het verplicht opnemen van veiligheidsbeleid in de schoolgids en de mogelijkheden tot sanctioneren merkt de regering het volgende op. In de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet primair onderwijs BES en de Wet voortgezet onderwijs BES is opgenomen dat de schoolgids het beleid met betrekking tot de veiligheid moet bevatten. Dit betekent strikt juridisch een verplichting voor scholen om veiligheidsbeleid te formuleren en dit te beschrijven in de schoolgids. De inspectie kan alleen handhaven (en dus een bekostigingssanctie opleggen), indien er geen veiligheidsbeleid in de schoolgids is opgenomen. Zij beoordeelt dus slechts de papieren werkelijkheid. Er worden in de wet geen inhoudelijke eisen gesteld aan het veiligheidsbeleid en de uitvoering daarvan. De huidige situatie biedt thans onvoldoende juridische basis voor handhavend optreden door de inspectie, indien risico's rond de sociale veiligheid van leerlingen op een school daarom vragen.

Het hebben van sociaal veiligheidsbeleid betekent dus niet altijd dat het geformuleerde beleid passend is of effectief in de praktijk wordt gebracht. Dit betekent voor ouders dat indien een school niet handelt conform het vastgestelde beleid, het aan ouders zelf is om een kostbare en tijdrovende civielrechtelijke procedure in gang te zetten met een onzekere uitkomst. Scholen zijn in het algemeen gesproken volgens jurisprudentie verantwoordelijk voor het bewaken van de veiligheid en gezondheid van de leerlingen die aan de zorg van de school zijn toevertrouwd. Als onder het huidige wettelijke regime de vraag in een civielrechtelijke procedure aan de orde komt of deze zorgplicht is geschonden, wordt deze inspanningsverplichting door de rechter marginaal getoetst. In de huidige situatie kan de rechter, anders dan de inspectie marginaal toetsen of de inspanning

van de school toereikend is. Indien er veiligheidsbeleid is opgenomen in de schoolgids, is het aan de rechter om te beoordelen of de school in haar algemeen beleid, of op een andere manier, geen of te weinig oog heeft gehad voor een veilig schoolklimaat. Deze weg is voor ouders kostbaar en omslachtig. Ouders moeten hun eigen rechtsbijstand betalen en bij verlies van de zaak worden ze veroordeeld in de proceskosten. Dat kan om enkele duizenden euro's gaan. Procedures duren bovendien lang, soms een aantal jaren. Het is goed dat de rechter in bepaalde gevallen het laatste woord heeft, maar het is algemeen gezien beter, ook gezien de aard van de materie, dat op een sociaal onveilig schoolklimaat zo snel mogelijk wordt gereageerd: het gaat om een breder belang (een sociaal veilig schoolklimaat is voor alle betrokkenen belangrijk) dat in een zo vroeg mogelijk stadium aandacht vraagt (niet pas als de situatie is geëscaleerd). Door het opnemen van een zorgplicht voor sociale veiligheid in de verschillende sectorwetten wordt de verantwoordelijkheid voor sociale veiligheid nadrukkelijker en hiermee dus ook effectiever bij de scholen neergelegd. De nadruk verschuift van het papieren beleid naar de praktijk. Ook het verplicht inzage geven in de resultaten uit de monitoring brengt de inspectie beter in positie om, voor dat er incidenten plaatsvinden, het gesprek aan te gaan met een school over de sociale veiligheid. Daarbij zijn de concrete eisen van het voeren van sociaal veiligheidsbeleid, monitoren van de sociale veiligheid van leerlingen op school en het beleggen van de verschillende taken in het kader van het tegengaan van pesten bij één persoon handvatten voor de inspectie om toezicht te kunnen houden. Door sociale veiligheid expliciet te benoemen in de wet wordt het een deugdelijkheidseis, waarbij het voor de inspectie mogelijk wordt om bij overtreding daarvan de instrumenten van opschorting of inhouding van (een deel van) de bekostiging in te zetten. In tegenstelling tot de huidige situatie kan de inspectie in de nieuwe situatie bijvoorbeeld handhavend optreden als blijkt dat een school zich te weinig of niet adequaat inspant om de veiligheidsbeleving van leerlingen te verbeteren. De huidige juridische basis is te zwak en biedt onvoldoende garantie dat scholen zich maximaal inspannen om alle leerlingen een veilige leeromgeving te bieden. Met dit wetsvoorstel komen steviger handhavingsmogelijkheden binnen bereik ten aanzien van de scholen die onvoldoende doen om te zorgen voor een veilig schoolklimaat. Dus de inspectie kan door het wetsvoorstel niet alleen handhaven op het al dan niet beschrijven van veiligheidsbeleid in de schoolgids (de papieren werkelijkheid), maar ook op de inspanning van de school zelf om dit beleid effectief uit te voeren.

Daarbij reikt het wetsvoorstel een aantal centrale elementen aan, die noodzakelijk zijn voor een school om een sociaal veilig schoolklimaat te bewerkstelligen. Het wetsvoorstel introduceert de verplichting voor scholen om ten aanzien van sociale veiligheid een set van samenhangende maatregelen te ontwikkelen, gericht op preventie en op het afhandelen van incidenten. Een school dient het beleid te vormen met alle betrokkenen in de school (leerlingen, leraren, medezeggenschapsraad, ouders) en het stevig te verankeren in de dagelijkse praktijk van de school. Door valide en betrouwbare monitoring verplicht te stellen en een aantal specifieke taken in het kader van het tegengaan van pesten te beleggen bij één persoon ontstaat er een aanpak, waarbij maatregelen stelselmatig worden gebaseerd op de feitelijke situatie op de school en de veranderingen die daarin optreden.

Ten aanzien van de opmerking van de Afdeling dat de inspectie kan toezien op de uitvoering van het beleid inzake sociale veiligheid en dat eventuele tekortkomingen kunnen leiden tot de kwalificatie zwakke school het volgende. Volgens de beslisregels die de inspectie bij de toekenning van een toezichtarrangement hanteert, kunnen tekortkomingen ten aanzien van het schoolklimaat niet leiden tot het oordeel (zeer) zwakke

school. Daarbij zij opgemerkt dat schoolklimaat en pedagogisch klimaat op dit moment aspecten zijn van kwaliteit. Op grond van artikel 11, tweede lid, van de WOT doet de inspectie risicogericht onderzoek aan de hand van bij of krachtens de onderwijswetten gegeven voorschriften. Indien uit het risicogericht onderzoek een redelijk vermoeden voortvloeit dat de kwaliteit tekortschiet, stelt de inspectie een nader onderzoek in, waarbij tevens de oorzaken van het tekortschieten worden onderzocht. In het nader onderzoek kan de inspectie zo nodig aspecten van kwaliteit betrekken zoals pedagogisch klimaat en schoolklimaat. Het onderwerp is dus in tweede instantie aan de orde, en alleen als uit het risicogericht toezicht is gebleken dat de onderwijskwaliteit tekortschiet. Dit betekent in de huidige praktijk doorgaans dat de situatie van sociale onveiligheid zich reeds voordoet en dermate ernstig geworden is, dat deze ook algemeen zichtbaar wordt in de kwaliteit van het onderwijs. Dit terwijl het juist bij het voorkomen en aanpakken van sociaal onveilige situaties van belang is dat de inspectie in een vroeg stadium zicht heeft op de ontwikkelingen ten aanzien van een veilig schoolklimaat, en indien een school zijn verantwoordelijkheid hierin niet neemt, zo nodig op kan treden. Door het opnemen van een wettelijke zorgplicht wordt de inspanningsverplichting meegenomen in het risicogericht toezicht.

Tevens voorziet het wetsvoorstel in een nadere regeling van de verplichting tot monitoring. Scholen dragen ervoor zorg dat de inspectie over deze gegevens kan beschikken. Deze gegevens zijn niet tot de persoon herleidbaar.

Gezien de maatschappelijke onrust, de invloed van sociale veiligheid op de prestaties van leerlingen en het ontbreken van een helder wettelijk kader voor handhaving van de sociale veiligheid door de inspectie, meent de regering dat het een taak is van de overheid om deze verplichting expliciet in de sectorwetten op te nemen. De regering vindt dat alle kinderen recht hebben op een onbezorgde schooltijd, die in het teken staat van ontwikkelen, ontdekken en leren. Voor alle scholen wordt zo duidelijk wat er van ze verwacht wordt, en de mogelijkheden voor de inspectie om in te grijpen bij tekortkomingen op het gebied van sociale veiligheid worden vergroot.

Tot slot wil de regering hier opmerken dat de opmerking van de Afdeling dat ook zonder wettelijke verplichting de inspectie reeds toeziet op het schoolklimaat, gekoppeld aan de opmerking dat tekortkomingen kunnen leiden tot de kwalificatie zwakke school én dat dit afdoende is, opmerkelijk is. De Afdeling heeft namelijk onlangs positief geadviseerd over het initiatiefwetsvoorstel van de SGP, waarbij de initiatiefnemer er juist voor pleit dat de inspectie alleen toezicht zou moeten houden op deugdelijkheidseisen opgenomen in de wet, en dus niet rechtstreeks op de aspecten van kwaliteit die impliciet uit de wet voortvloeien. Pedagogisch klimaat en schoolklimaat zijn op dit moment aspecten van kwaliteit waarvoor geldt dat tekortkomingen op deze punten als zodanig onvoldoende aanleiding zijn voor sanctionering door de inspectie of, in uiterste instantie, ingrijpen van de Minister. De regering beoogt met het wetsvoorstel te bewerkstelligen dat voor het belangrijke punt sociale veiligheid een directe wettelijke verankering in de sectorwetten ontstaat. Daarmee kan het mede als basis dienen voor sanctionerend optreden door de inspectie.

c. Probleemanalyse

Uit de probleemanalyse in de memorie van toelichting blijkt dat een groot aantal leerlingen in diverse onderzoeken aangeeft zich (sociaal) niet veilig te voelen op school. De bevindingen in de onderzoeken wijzigen door de jaren heen nauwelijks. De in de memorie van toelichting genoemde cijfers

illustreren de omvang van het probleem. De regering vindt deze resultaten te hoog en meent dat alle scholen zich vanuit hun verantwoordelijkheid voor het welbevinden van hun leerlingen in moeten spannen om te zorgen dat meer leerlingen zich veilig voelen. Uit deze cijfers leidt de regering af dat, hoewel veel scholen beleid voeren en incidenten nooit geheel uit te sluiten zijn, de aantallen leerlingen waarom het gaat aandacht voor het tegengaan van sociale onveiligheid en pesten nadrukkelijk van belang maakt. Anders dan de Afdeling lijkt te impliceren, trekt de regering uit deze gegevens de conclusie dat het hebben van beleid niet genoeg is, maar blijvende aandacht nodig is voor de vraag of het beleid toereikend is en of verbeteringen nodig zijn. Niet altijd is het beleid effectief. De beoordeling van programma's door de commissie Anti-pestprogramma's geeft daarvan een illustratie, en laat zien dat niet alle door scholen gehanteerde methodieken effectief zijn en sommige zelfs contraproductief kunnen werken. Ook hebben scholen te maken met veranderde omstandigheden, waardoor situaties kunnen nopen tot aanpassing van het beleid.

De veiligheidsbeleving van leerlingen op school leidt regelmatig tot maatschappelijk onbehagen, getuige ook de aandacht in de diverse media (websites van BN'ers, diverse programma's om pesten op scholen te stoppen, actualiteitenprogramma's die naar aanleiding van incidenten aandacht besteden aan het onderwerp). Dit in combinatie met de verminderde maatschappelijke acceptatie van pesten als onderdeel van het opgroeien, de onduidelijkheid bij scholen, ouders en leerlingen ten aanzien van de verplichting van scholen in het kader van sociale veiligheid en hoe ver deze verplichting gaat, en de belemmeringen die de inspectie ervaart in het toezicht, maakt dat de regering zich genoodzaakt ziet om middels wetgeving duidelijkheid te scheppen.

Daarbij verbaast de regering zich over het feit dat de Afdeling een dergelijke omvangrijke gerapporteerde tekortschietende veiligheidsbeleving van leerlingen typeert als niet objectief. Dit doet de gevoelens van leerlingen tekort. Onderzoek naar veiligheidsbeleving en welbevinden van leerlingen op een school levert per definitie een subjectief gegeven op. Het betreft immers het meten van de persoonlijke beleving van leerlingen van sociale veiligheid. Door de introductie van de wettelijke verplichting van monitoring middels een instrument dat een actueel en representatief beeld geeft, beschikt elke school over kwalitatief hoogwaardige informatie over de veiligheidsbeleving. Een monitoringsinstrument bevat drie typen vragen: vragen naar het voorkomen van incidenten, vragen over de veiligheidsbeleving en vragen over het welbevinden. Er zijn reeds geschikte instrumenten op de markt waar sommige scholen al gebruik van maken. Een voorbeeld is de ITS monitor. De sectorraden hebben in hun Actieplan sociale veiligheid aangekondigd in overleg met de inspectie de indicator in Vensters voor verantwoording aan te passen, zodat ook deze voldoet aan de eisen van betrouwbaarheid en validiteit.

Bovendien weerspreekt de omvang van het probleem de opmerking van de Afdeling dat in 99% van de gevallen adequaat wordt opgetreden. Voor een adequaat veiligheidsbeleid is inzicht in de veiligheidsbeleving van leerlingen essentieel, omdat dit de school de informatie biedt die nodig is om risico's en problemen op het spoor te komen en aan te pakken op een wijze die voor leerlingen effect sorteert. Uit het Onderwijsverslag 2012/2013 blijkt dat niet alle scholen de sociale veiligheid monitoren. De inspectie rapporteert het percentage scholen dat inzicht heeft in de beleving van de sociale veiligheid en incidenten. In de schooljaren 2011/12 en 2012/13 lag dit percentage in het basisonderwijs op circa 80 respectievelijk 70% en in het voortgezet onderwijs op circa 80 respectievelijk 95%. Voldoende inzicht wil zeggen dat de scholen zowel leerlingen als

personeel regelmatig bevragen over hun veiligheidsbeleving. Daarnaast is het van belang dat sociale incidenten worden geregistreerd en geanalyseerd.

Ook de kwaliteit van de monitoring is van belang. Een deugdelijke monitoring, die valide en betrouwbare informatie geeft over de veiligheidsbeleving van leerlingen en de ontwikkeling daarvan, is nodig om over deze informatie te kunnen beschikken. Indien uit de monitoring van de school blijkt dat de beleving van de sociale veiligheid op tekorten wijst, is dat aanleiding voor de school het beleid kritisch te bezien en zo nodig bij te stellen, en na te gaan of verbetering optreedt. Juist het in kaart brengen van de actuele en daadwerkelijke veiligheidsbeleving van de leerlingen, zoals in het wetsvoorstel voorzien, leidt ertoe dat het veiligheidsbeleid wordt gebaseerd op de feitelijke situatie op de school en de school inzicht krijgt in de mate waarin het gevoerde beleid tot de nagestreefde effecten leidt.

d. Effectiviteit

De inspectie rapporteert in het jaarlijkse Onderwijsverslag dat de overgrote meerderheid van de scholen over een veiligheidsbeleid beschikt dat zich richt op het voorkomen en omgaan met incidenten. De inspectie wijst er daarbij echter op dat beleid alleen niet voldoende is, maar de manier waarop dat in de praktijk vorm krijgt bepalend is. Ook de Monitor Sociale Veiligheid in en rond scholen (2014) wijst op de beperkingen van een focus die zich beperkt tot de aanwezigheid van beleid, zoals blijkt uit zo'n 43 resp. 30% van de schoolleiders in het primair en voortgezet onderwijs, die aangeven niet over een expliciet beleid en registratie van incidenten te beschikken. Beide illustreren dat de aanwezigheid van een adequaat veiligheidsbeleid dat leeft in de dagelijkse praktijk, niet vanzelfsprekend is. Zoals in het voorafgaande naar voren kwam, is bovendien van belang dat een veiligheidsbeleid niet zonder meer leidt tot een veilige school: de gegevens over sociale onveiligheid zijn nodig om te kunnen vaststellen of verbetering of aanpassing van beleid nodig is. In de wet worden de centrale elementen om actief invulling te geven aan de sociale veiligheid daarom verplicht gesteld, te weten de aandacht voor bevordering van sociale veiligheid als een belangrijke opdracht, het benoemen van een functionaris (coördinator) die daar «het gezicht» van is en tevens fungeert als aanspreekpunt voor leerlingen en ouders en het stelselmatig zorgen voor goede informatie (monitoring gericht op actuele en representatieve gegevens) over de resultaten van het veiligheidsbeleid, ten einde ervoor te kunnen zorgen dat het beleid doeltreffend is en zo nodig kan worden bijgesteld. Het toezicht door de inspectie is gericht op signaleren en het voorkomen van risico's, door scholen die onvoldoende invulling geven aan een adequaat veiligheidsbeleid daarop aan te spreken. Deze elementen zullen effectief bijdragen aan een doeltreffende realisering van een veilig schoolklimaat door een school. Het wetsvoorstel biedt scholen duidelijkheid over wat van hen wordt verwacht en geeft de inspectie een basis om waar nodig op de realisering daarvan toe te zien.

e. Neveneffecten

De opmerking van de Afdeling dat de samenhang tussen verschillende aspecten van het functioneren van een school verloren kan gaan door het aanbrengen van een specifieke focus is in zijn algemeenheid waar. Maar de praktijk laat zien dat het leggen van deelaccenten niet ten koste gaat van een integrale benadering. Zo noemt artikel 11, derde lid, van de WOT, meer aspecten van kwaliteit die gedeeltelijk samenvallen met deugdelijkheidseisen (zoals bijvoorbeeld het element van leertijd, dat deels wordt ingevuld door wettelijke eisen rond onderwijstijd, maar waarbij tevens

aandacht geschonken wordt aan de vraag of de onderwijstijd effectief gebruikt wordt). De huidige praktijk van het inspectietoezicht, waar in situaties van falende realisering van sociale veiligheid het accent altijd ligt op verbinding met andere tekorten, onderstreept de verwachting dat versterking van de wettelijke basis als katalysator van bredere kwaliteitsverbetering het geval zal zijn, door ook andere, gerelateerde tekortkomingen bij acties tot verbetering te betrekken. Versterking van het gewicht van één element van overigens nauw verbonden onderdelen zal veeleer leiden tot het tegenovergestelde: door een relatief herkenbaar onderdeel te belichten en scholen aan te spreken als de kwaliteit daarvan ontoereikend is, wordt de binding met gerelateerde onderdelen versterkt, vanwege de noodzaak van een bredere benadering en – wil succesvol handelen mogelijk zijn – verbetering van onderliggende mechanismen die raken aan bijvoorbeeld schoolklimaat, pedagogisch handelen en het systeem van kwaliteitszorg van de school.

f. Alternatieven voor wetgeving

Zoals in het Plan van aanpak tegen pesten (Kamerstukken II, 2012/13, 29 240, nr. 52) is aangekondigd vormt het formele kader, neergelegd in het voorliggende wetsvoorstel, het sluitstuk van het plan van aanpak. Het wetsvoorstel maakt een einde aan de onduidelijkheid voor scholen over hun verantwoordelijkheid en biedt de inspectie de handvatten voor toezicht die nu node ontbreken. De PO-Raad en de VO-raad hebben op verzoek van de regering een actieplan opgesteld ter verbetering van een veilige schoolomgeving en een effectievere bestrijding van pesten. Dit actieplan kent een groot aantal activiteiten dat de invoering van de wettelijke zorgplicht ondersteunt. Het is van groot belang dat scholen het actieplan omarmen en het in de praktijk brengen. Het invoeren van de wettelijke zorgplicht is voor scholen een belangrijke stok achter de deur en complementair aan het actieplan. Beide zijn onmisbaar bij het tegengaan van pesten. Deze onderlinge relatie tussen het Actieplan sociale veiligheid en het wetsvoorstel wordt zowel door de regering als de beide raden aldus gezien. Zoals de Afdeling al opmerkt, ondersteunt het plan van de raden de besturen en leraren in de praktijk om meer grip te krijgen om zo hun verantwoordelijkheid te kunnen nemen bij het zorgdragen voor een veilig schoolklimaat. De voorgenomen activiteiten hebben echter geen verplicht karakter, en voor scholen die in gebreke blijven bij de realisering daarvan of zich daaraan niet gebonden achten, ontbreekt, zoals in het voorafgaande is aangegeven, een afdoende basis hen daarop aan te spreken en zo nodig handhavend te kunnen optreden. Dat deze overweging van belang is, blijkt voorts uit het langdurige karakter van de tekorten in de sociale veiligheid waarvan in het algemeen sprake is. Onderzoek waarin de situatie uit meerdere jaren wordt vergeleken, laat zien dat tekorten in de sociale veiligheid in het onderwijs ondanks eerdere impulsen tot verbetering al geruime tijd zichtbaar zijn. De regering juicht het nieuwe initiatief van de PO-Raad en VO-raad dan ook toe, én onderstreept het belang daarvan met een duidelijk wettelijk kader, dat het mogelijk maakt om situaties waarin scholen hieraan onvoldoende invulling geven, te kunnen adresseren. Bij het kunnen nemen van deze verantwoordelijkheid speelt zowel het plan van aanpak van de raden als het wetsvoorstel een cruciale en noodzakelijke rol. De relatie tussen het wetsvoorstel en het actieplan van de raden is in de memorie van toelichting verduidelijkt.

2. Reikwijdte voorstel

Het voorstel beperkt zich tot aanpassing van de voornoemde onderwijswetten. Er wordt niet toegelicht waarom gelijksoortige verplichtingen voor het bevoegd gezag niet worden opgenomen in de Wet educatie en

beroepsonderwijs (WEB). Een significant deel van de deelnemers in het beroepsonderwijs bestaat immers uit kinderen in dezelfde leeftijdscategorie als in het voortgezet onderwijs. Tenzij anders is gebleken, is er naar het oordeel van Afdeling geen aanleiding om aan te nemen dat pesten bij deze categorie leerlingen in mindere mate plaatsvindt. De toelichting gaat hierop niet in. De Afdeling wijst er in dit verband op dat een eerder wetsvoorstel dat de verplichte registratie van veiligheidsincidenten regelde en later is ingetrokken, ook een regeling voor de WEB bevatte.[14]

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

2. Reikwijdte voorstel

In het wetsvoorstel is geen wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs opgenomen. In het funderend onderwijs behoort het meer tot de basistaken om kinderen breed te vormen en om deze kinderen zo optimaal mogelijk te begeleiden tot sociale en zelfstandige volwassenen. Ook is de zorgplicht van groter belang in deze sectoren omdat de leerlingen een jonger en daardoor meer kwetsbaar zijn. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in vorenbedoelde zin aangevuld.

3. Positie van Caribisch Nederland

Het wetsvoorstel heeft ook betrekking op BES-wetgeving. Voor de BES-eilanden geldt dat ingevolge de artikelen 207 en 208 van de Wet bestuurscolleges openbare lichamen BES dat overleg met de bestuurscolleges van deze eilanden vereist is. Deze bepalingen impliceren ten minste dat de bestuurscolleges van voornemens op de hoogte worden gesteld.[15] *De toelichting gaat niet in op de wijze waarop de bestuurscolleges zijn geraadpleegd. Evenmin is vermeld welke opmerkingen door de bestuurscolleges naar voren zijn gebracht, wat daarop de reactie is van de regering en in hoeverre en op welke wijze de opmerkingen zijn verwerkt in het voorstel. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.*

3. Positie van Caribisch Nederland

Het wetsvoorstel is voor een uitvoeringstoets voorgelegd aan de schoolbesturen in Caribisch Nederland. De Rijksdienst Caribisch Nederland heeft het wetsvoorstel ter consulatie aan de scholen voorgelegd, aangezien zij direct betrokken zijn bij de uitvoering ervan. Tot op heden zijn er alleen positieve reacties binnengekomen. In de memorie van toelichting is ingegaan op de wijze waarop Caribisch Nederland is geraadpleegd, welke vragen zijn gesteld en hoe hierop is gereageerd.

4. Administratieve lasten

Als gevolg van de invoering van een verplichting tot monitoring van de sociale veiligheid wordt een lastenverhoging van € 137.500 in het primair onderwijs en van € 2.500 in het voortgezet onderwijs voorzien. Een motivering van deze bedragen ontbreekt. De Afdeling adviseert de toelichting ook op dit punt aan te vullen.

---

[14] Kamerstukken II 2012/13, 32 857.

[15] Zie ook het advies over het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs ten behoeve van het bevorderen van meer doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs en het moderniseren van de bekostiging van het beroepsonderwijs (Kamerstukken II 2011/12, 33 187, nr. 4).

4. Administratieve lasten

In de memorie van toelichting is in paragraaf 8 nader toegelicht waarom als gevolg van de invoering van een verplichting tot monitoring van de sociale veiligheid een lastenverhoging van € 137.500 in het primair onderwijs en van € 2.500 in het voortgezet onderwijs is voorzien.

5. Evaluatie

Voorgesteld wordt de nieuwe verplichting na vijf jaar te evalueren. De Afdeling merkt op dat effectevaluatieonderzoek objectief moet kunnen aantonen dat de sociale veiligheid is veranderd als gevolg van een bepaalde maatregel, en niet alleen aangeven of ouders, kinderen of leraren tevreden zijn over de maatregel of dat ze dénken dat deze effect heeft. Om deze reden is in ieder geval een quasi-experimentele onderzoeksopzet noodzakelijk. Een oppervlakkig uitgevoerde effectevaluatie levert geen bruikbare conclusies op over het effect van een maatregel op de sociale veiligheid en kan dus net zo goed achterwege blijven.

De Afdeling adviseert in de toelichting de hoofdlijnen van de opzet van de evaluatie te schetsen en daarbij onder meer in te gaan op de te stellen onderzoeksvragen, populatie en eventuele referentiemeting.

5. Evaluatie

De effecten van de maatregelen in het kader van de sociale veiligheid worden na vijf jaar geëvalueerd. De regering besteedt zoals gebruikelijk het onderzoek aan bij een wetenschappelijk onderzoeksbureau en zal zich laten adviseren over bijvoorbeeld opzet van het onderzoek en populatie door onafhankelijke wetenschappelijke deskundigen. Op deze wijze wordt geborgd dat een zo objectief mogelijke en onafhankelijke maatstaf zal worden gekozen. Ook de ervaring die nu wordt opgedaan door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek bij het onderzoek naar de effectiviteit van tien antipestprogramma's zal hierin betrokken worden. De precieze uitwerking van de opzet van het onderzoek volgt later. Vijf jaar na inwerkingtreding wordt de evaluatie naar Tweede Kamer en de Eerste Kamer gestuurd. De memorie van toelichting is in vorenbedoelde zin aangepast.

6. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

6. Redactionele kanttekeningen

In de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet primair onderwijs BES en de Wet voortgezet onderwijs BES is de zinsnede «waaronder het tegengaan van pesten» geschrapt. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in vorenbedoelde zin aangepast.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.14.0411/I

- In de voorgestelde nieuwe artikelen in de Wet op het primair onderwijs (WPO), Wet op de expertisecentra, Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op het primair onderwijs BES en de Wet op het voortgezet onderwijs BES de zinsnede «waaronder het tegengaan van pesten,» schrappen, omdat deze toevoeging overbodig is.